

地域福祉活動において学習活動がもつ意味について — 福祉拠点・公民館の役割を焦点に —

築 山 崇

はじめに

暮らしの安心と生きがいづくりのために、身近な地域における人と人とのつながりを求める声は多い。健康づくりや子育て支援、そしてまちづくり、どの分野においても、施設・制度の拡充、多様な情報が必要とされている。しかし、いずれの分野においても問題の焦点は“ひと”にある。専門家養成であるか、ボランティアな人材ニーズであるかを問わず、事業の推進に必要なマンパワーと、人との人とのつながり・ネットワークづくりが課題となっている。

「小地域福祉活動」、つまり小中学校区や町内会等を単位とした日常生活圏における福祉の助け合い（高齢者、障害者の生活支援、子育ての協同など）を進めていくうえでも、この“ひと”の問題は切実である。配食サービス、家事や外出の援助、乳幼児の一時預かり、育児ストレスの軽減、どのニーズをとってみても、それを満たすには専門・非専門を問わず働き手、サービスの担い手が必要である。今日ボランティア活動に向けられる熱い視線は、生きがいづくりの側面と並んでこの“担い手ニーズ”によるところが大きい。本稿は、この“担い手ニーズ”の問題に、地域住民の学習活動と福祉活動の相互関係の側面から迫ろうとするものである。

1. 地域福祉における担い手ニーズと社会教育・生涯学習

(1) 学習成果の地域還元と自治主体形成

日本社会の少子高齢化にともない、社会福祉の「構造改革」がすすめられ、高齢者介護の分野では、保険制度の導入により民間事業者が新たにサービス供給に参入することになった。しかし、そこでサービスの対象となるのは、「要介護」と認定された高齢者に限定され、健康で自立生活が可能と判定された場合、独居、同居など生活条件にかかわらず、その健康維持や予防介護などは保険の対象外である。さらに民間事業者によるサービス供給は採算性の面から、都市部を中心とする交通至便な人口密集地にその展開が限定されやすい。「プロの営みとしての介護保険と、素人の営みとしての地域福祉への分裂」が生じ、「地域福祉は、福祉ニーズ全体のうちの要介護部分が介護保険に吸収された後に、残された部分において再統合されようとしている」という状

況すらある¹⁾。

こうした状況は、施設中心から「在宅」中心への福祉施策の移行による、地域福祉への期待の高まりとしてもあらわれている。他方、高齢化や将来の労働力不足に拍車をかける少子化の進行は、「子育て支援」施策・事業の拡大につながっている²⁾。

そうしたなかで、地域福祉を推進していくための、マンパワーとして住民のボランティアな活動が期待され、生涯学習の成果を「地域に生かす」という名目で、生涯学習と社会福祉の結合が図られている。学習の成果を身近な地域生活の中に生かしていくことは、学習者である市民の生きがい発見、自己実現として積極的な面をもつと同時に、1992年の生涯学習審議会答申などといういわゆる「現代的課題」へのアプローチは、「社会の急激な変化に対応し、人間性豊かな生活を営むために、人々が学習する必要がある課題」に市民を動員するという、学習者の自主性・主体性の点で問題を含んだ展開となる可能性ももっている。

また、公民館活動の歴史的経過を振り返ったとき、「戦後における社会教育と社会福祉は、地域課題への取り組みが中心となった高度成長以前の学習活動においては、生活課題を共有していたが、高度成長以降は、社会教育においても社会福祉においても、個別化や私事化が進み、コミュニティにおける生活の共同性を軸とした社会教育と社会福祉の共同は衰退してきた」という見方も示されている³⁾。今日の情勢は、この衰退した両者の共同を再び強めようとするものと見えるが、景気低迷による税収減と高齢化にともなう社会保障費の増加による市町村財政の逼迫が、住民のボランティアな活動、担い手育成のための社会教育に対する自治体行政の期待を高めている。

このような歴史的経過や政策動向を背景に、“ひと”へのニーズが存在しているわけだが、地域住民が高齢者の生活支援や子育て協同のネットワークづくりをすすめていくことは、住民が生活主体としての力量を形成し、自治能力を高めていくという積極的側面ももっている。

問題は、住民の学習活動をマンパワーとしての“活用”にとどまらない「主体形成」「自治能力獲得」に如何につなげるか、その条件・体制づくりにある。

本稿は、この問題を解くカギを、住民の学習活動の厚い蓄積をもつ長野県松本市における社会教育・生涯学習実践と小地域福祉活動に求めている。松本市では1995年度より「地区福祉ひろば」（以下「ひろば」と略記）という小地域福祉活動の拠点づくりが行われている。この「ひろば」は、概ね小学校区に対応し、地区（概ね小学校区）・町内公民館の設置区域とほぼ重なるように配置されている。

学習活動と福祉活動が相互につながりをもって展開されることによって、住民の主体形成、自治能力の獲得が可能になるとしても、それぞれの地域には、産業、人口構成、文化的伝統など固有の条件があり、松本における取り組みが先進的であるといっても、安易な一般化はすべきでないし、また実際不可能でもある。松本市において、どのような固有の条件の下に、特色のある学習活動、小地域福祉活動が相互に影響しあいながら発展しているかを見極めることがまず重要である。

小地域福祉活動は、暮らしの助け合い、あるいは生活の質的向上をめざす人々の協同を身近な

地域社会に実現しようとするもので、「地域住民が協同活動を媒介にした公共性の形成を通して、現実社会的個人となっていく過程の主体となる」といった文脈でとらえるなら、国家的公共性に替わる市民的公共性のあり方を問う議論につながるものであるが、この点については、公共性に関する理論的検討をふまえてあらためて論究することとしたい⁴⁾。

(2) 住民主体の地域づくりをめざす「地域創造教育」

学習活動と地域活動の関係についての最近の体系的な提起に、鈴木敏正による『『地域をつくる学び』を援助・組織化する『地域創造教育』』がある。鈴木は、この「地域創造教育」の基本的特徴として次の4点を上げている。①自治的参画、教育労働の民主的再編としての「地域住民とともにある教育」であること。②「定型教育」と区別される「不定型教育」であること。③意識化や自己意識化を実践的に統一する「現代の理性」の形成であること。④学習全体を媒介して「学習の構造化」を進めるものであること。そして、「地域創造教育」と地域的公共圏の関係構造を図1のように描き、「地域創造教育は、地域づくり教育と地域社会発展計画づくりを中心としながらその前後に拡張していくものとして理解されている」とし、地域における協同関係の発展を、図2のような構造として、「協同・協働・共同の響同関係」を提起している。鈴木によるこのような議論は、長野県、北海道はじめ国内のいくつかの市町村、さらに海外における関連事例の検討などによって、一連の著作において提起されているもので、筆者の作業はその全体を正確に把握・理解するには至っていないが、本稿ではその主要な論点を、松本市における事例の分析・評価の手がかりとしている。鈴木は、公民館実践による「学習の構造化」の典型例として、長野県松川町における「学習の三重構造」をあげている。松川町の健康学習の取り組みに典型的に見られるこの「三重構造」は、「自由な小集団－地域集会－公民館主催の学級講座」という三重構造で、信濃生産大学の「サークル－セミナー－大学」という全県レベルの構造を、市町村レベルで、公民館活動の中核として具体化したものであると言えるかもしれないと鈴木は評価している⁵⁾。

また鈴木は、松本市の社会教育・生涯学習の取り組みについて、『『振興法（「生涯学習の振興のための施策の推進体制等の整備に関する法律」1990年）』以後における、地域生涯学習計画づくりの典型的実践』とし、①「松本の社会教育 根っこワーキング」をもとに、職員のプロジェクトチームと住民による「徹底討議」が行われた②公民館活動以外も含めて、学習活動・住民運動の地域調査活動がとりくまれた③学習活動だけでなく、地域づくり活動（文化・ボランティア）に進んだ④提言にもとづく、研究集会など「公論の場」が形成されたという4点に加えて、行政による条件整備の計画が作られたことをあげている。また、生涯学習計画化の実践を通して、新しい地域づくり実践、特に地域福祉活動が生まれ、地区単位で、生涯学習と福祉が結びついた地域づくりが進んだ点に注目している。そのような結びつきがつけられたことは、『『住民主体』を基本理念として取り組まれた地域生涯学習計画化を実質化する地域創造教育への可能性を示すものであり、それによって計画づくりのリアリティを保障するものである』と評価している⁶⁾。

地域創造教育と地域の公共圏

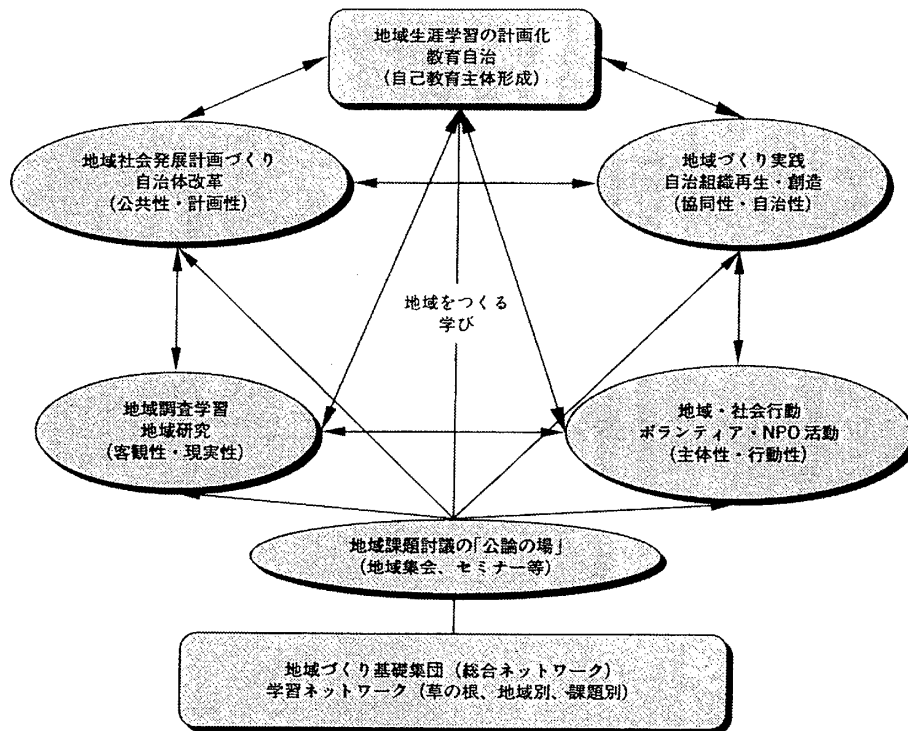


図1 地域創造教育と地域の公共圏

鈴木敏正「地域をつくる学びと『地域的公共圏』」ポリテイク06 2003年3月 P.107より

協同・協働・共同の響同関係

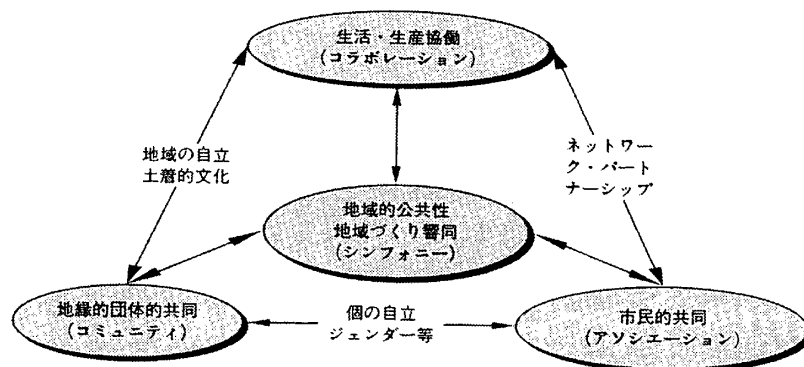


図2 同上書 P.104より

本稿では、この鈴木の提起、つまり地域生涯学習計画づくりが、住民主体を基本理念とした地域創造教育としてリアリティのあるものとして展開する過程について、公民館活動・福祉活動に焦点をあわせ、できる限り地区・自治会・町内会レベルにまで立ち入って、そこでの地域創造教育の可能性を探りたい。

地区・町内会レベルの実践を検討の対象に含めることは、いわゆる「自治公民館」（松本市の公民館体系でいえば、地区館とは連携を保ちながらも、独自に活動している町内公民館）の活動の評価が関わってくる。そこで、次にこの「自治公民館」をめぐる問題について、その歴史的意味と、今日の社会状況の下における意義について簡単にみておきたい。

2. 「自治公民館」の歴史的評価と今日的意義

「自治公民館」については、小川利夫と、「自治公民館」発祥の地である鳥取県倉吉市、京都府久美浜町それぞれの社会教育主事であった朝倉秋富、友松祐賢との間で交わされた論争が知られている。倉吉市では、集落組織である「区」と集落公民館を一体化し、集落組織の近代化を図ろうとした。京都府久美浜町は、やはり集落組織の近代化を目指して倉吉市を視察するなどして、「自治公民館」方式を発足させた⁷⁾。これに対して、小川は、「地域開発政策下における地域支配秩序の再編政策と行政組織の合理化や近代化に組み込まれたものであり、地方自治の危機を住民に矛盾をしわ寄せすることによって解決を図る地域開発の後進的地帯における現代公民館の典型的な再編方式である。そして、それをくい止めうるような条件があるとしても、それは近代化された地域網羅組織のなかにはなく、地域民主主義運動との結合においてである」と批判した。その際「地域民主主義運動」としてイメージされているのは、労働組合や農民組合運動などである⁸⁾。

この論争については「必ずしもまだ決着をみているわけではない」という小川の提起もあり、今日的整理の試みも進められてきている⁹⁾。例えば、教育制度としての公民館、公民館システム論の評価、学習論としての評価などいくつかの角度があるが、「集落における学びとはなんであり、主体的で自立的な近代市民形成にとっての意義は何か」ということに対する理論的検討が重要であるといわれている¹⁰⁾。

佐藤一子は、「コミュニティ教育のモデル」について論じた中で、長野県の公民館活動から読みとれることとして、地縁集団・集落単位の公民館について次のような評価を示している。

「自主的な学習グループの支援や特定の要求をもつ人々の学習要求を掘り起こし、そのネットワークを推進し、それを通じて伝統的な地域主義をより開かれたものに活性化していく媒介として公民館が機能している」、あるいは「地域をつくることへの自発的協力を通じてその地域に生きる人々の連帯と共同性を育む学習が追求されている」。

佐藤は、松本市における住民の学習活動・地域づくり活動について、鈴木同様市の生涯学習計画をとりあげ、「民間団体からパートナーシップの形成に至る新しい公共性の原理をどのような筋道で追求するのか……生涯学習計画は、個と共同体の相互関係を構築する地域社会教育の蓄積をふまえ、住民が主体となる生涯学習の広がりを支える自治体の役割を示している」と述べている¹¹⁾。

農村の近代化（憲法学習などに見られる民主主義の学習や生活改善など）を主眼に取り組み

た集落（地縁組織）単位の学習を、今日の生活・文化要求における共通性を軸に形成されているアソシエーションな地域グループの活動にダイレクトに結びつけることには無理があるが、伝統的な地縁組織のなかに、あるいはその担い手（構成員）によって、高齢者の地域生活援助を目的とするボランティアグループがつくられてきている状況、ボランティアグループが地縁団体に働きかけて、その活動・性格の変容を迫っている状況などを媒介とすれば、「自治公型」の活動の今日的な意味を見出すことは、あながち飛躍ではなかろう。つまり、「地域民主主義運動」（労組など）との連携だけでなく、福祉や環境の問題に関わる住民組織（NPO）との連携による、身近な地域での公民館活動（学習活動）の新たな展開の可能性は現実性をもっているのではないだろうか。今日労働組合運動は、その組織的影響力を低下させており、地域民主主義運動の担い手としては、期待に比して弱体化が否めない。その一方で、各種ボランティアグループやNPO活動は、その内容、運動体としての力量など多様であるが、その拡がり、地域づくりの全体像を更新していく潜在力を秘めている。そのような流れにあっては、地区・町内会を活動区域とする公民館活動は、「分権化」や「合併」政策のもとで、住民自治を守り発展させる砦として、身近な地域をエンパワーし、住民の自治力量を高める役割を大きくしているといえる。

そこで、本稿では次に「地区福祉ひろば」の活動を中心に、松本市における地域自治活動の現段階と公民館（社会教育）活動との関係について、今後の地域活動の活性化に対する地区・町会活動の可能性等を論点に含めながら、学習活動と小地域福祉活動の結びつきの実態をみておきたい。

3. 「地区福祉ひろば」を拠点とする活動と公民館・社会教育

「地区福祉ひろば」は、「高齢者をはじめとする市民が住み慣れた地域において、共に支え合う地域社会の実現に向け、住民参加による地域住民の生きがい・健康及び福祉づくりの増進を図る」ことを目的としている¹²⁾。松本市では、地区・町会（松本では自治会・町内会が「町会」と呼び慣わされているので、以下この呼称を用いる）を単位とした公民館活動、社会教育活動が展開され、行政もそれを支える条件整備を進めてきた歴史があり、それが「ひろば」開設の直接的な背景となっている。「ひろば」は、①高齢化率15%に達する松本市の高齢社会の現実②老人保健福祉計画に基づく「地方分権」の時代③身近な地域において盛り上がりつつある住民参加による地域福祉づくりの潮流の3つを基本的な課題としてかけ、次の6点を重点項目としている。①高齢者の立場に立つ②公助・共助・自助の役割と連携を大事にする③地域主義によって解決する④北欧・県内外・市内の先進的福祉事業に学ぶ⑤生涯学習との結びつきを緊密にする⑥職員の仕事を見直す¹³⁾。

松本市には、2003年4月現在中央館と27の地区公民館が整備され、それぞれの地区館のもとに多くの町会が町会公民館をもっている。「地区福祉ひろば」は、この地区公民館の単位とほぼ重なる配置で1995年以来順次整備が進められ、事業計画で掲げた29地区の整備が事業としては

2000年度をもって完了している¹⁴⁾。したがって、それぞれの「ひろば」の活動内容は、対応する地区公民館の活動、地区の住民の学習活動、生活課題に関わる自発的な活動の展開をその条件としてもっている。地区公民館活動の内容をみると、他県の状況と同様に、教養・文化的活動が量的には多くを占めている状況もあり、生活課題・地域課題への取り組みは今日なお課題として議論されている状況もある。その際、公民館主事の専門性が、その自覚、意欲の問題も含めて問題となる。松本市では、公民館主事は、市の職員として専任の体制がとられている。地区館については、嘱託の館長と一部を除いて1館1名の市職員である主事が置かれている。しかし、採用段階において職種を社会教育職員に限定しているわけではなく、一般行政職職員が人事異動によって公民館での職務にあたるかたちであり、1館での在職期間は4～5年で、個々の職員がどのような経歴（職場経験）や職務上の関心をもっているかが、地区公民館の活動、住民との関係づくりなどに大きく影響する。しかし、主事会の研修や、自主的な研究活動などを通じて、主事集団が形成され、経験の蓄積・交流が行われていることが、この体制上の不備を支えている点は重要である。

（1）「地区福祉ひろば」の組織形態

「ひろば」は、図3のような組織形態をとっており、地区の事業推進協議会（町会長・民生委員・保健補導員・町会公民館長・ボランティアなどによって構成）が管理・運営にあたり、住民の中から適任者に地区福祉コーディネーターを委嘱し事業を推進するかたちをとっている。「ひろば」は、健康や福祉の相談・情報提供、健やか健康教室、生きがいづくり、交流、学習、給食サービス、ボランティア育成・支援など、行政の応援を得つつ地区住民参加による共助の広場とされている¹⁵⁾。

地域住民の力に依拠した「ひろば」の組織形態のこうした独自性は、その発足の経過の中に根拠をもっている。'93年3月に策定された松本市老人福祉計画における「6つの保健福祉地域」設置と「既存の地区公民館などの機能を見直し、不足している部分を補うことによって健康な老人に対する福祉拠点として位置づける」という政策の具体化が、「ひろば」構想にあたる。構想の具体化にあたったのが、「29地区福祉拠点事業推進研究会」という職員のプロジェクトチームである。福祉と社会教育職場を中心とする職員がチームに立候補し、他に出張所職員、社会福祉協議会職員、ホームヘルパー、ボランティアコーディネーター、作業療法士、看護婦、学校給食調理員などが含まれていた。会長は助役、事務局は社会部の各課が担当し、条件整備、相談と連携のネットワークづくり、主要事業の展開の3グループに分かれて提言がまとめられた。

この各種専門職を加えた職員チームによる提言づくりとその具体化を可能にしたのは、後に触れる「生涯学習構想」づくりである。この「生涯学習構想」は、松本市内における多様な学習・地域活動の事例を集約した「松本の社会教育 根っこワーキング」（1991）をまとめた力と、その豊かな内容をベースにつくられたものであった。このあたりの経過について、40年近く公民館主事を含む市職員として、社会教育、地域福祉の仕事に携わってきた手塚英男が、次のように整

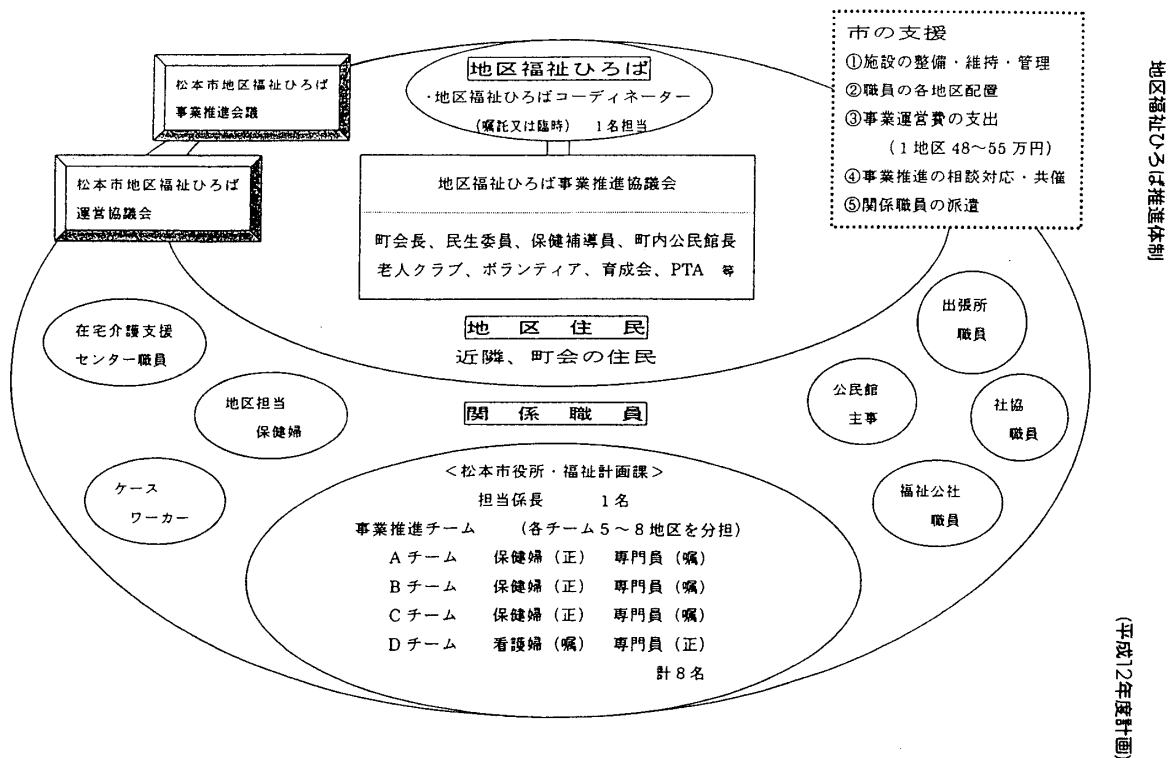


図3 地区福祉ひろば推進体制

松本市地区福祉ひろば運営協議会 松商学園短期大学総合研究所編「地区福祉ひろばの効果等に関する調査報告書」2000年 P.44より

理している。

第一に、公民館が身近な地区にこだわり、行革による広域的なコミュニティセンターへの統合に反対して、22地区への整備を進めてきたこと。

第二に、その地区公民館が地区福祉づくりの学習や実際の活動に取り組んできたこと。

第三に、公民館運営審議会答申づくりや生涯学習計画づくりの際して、ナワバリを越えた市民と現場職員との共同討議を徹底して行ってきたこと。

公民館という山の中腹からわき出したこの3つの泉が合流して、地区福祉ひろばの源流の一つになったのです。

このように「ひろば」づくりでは、その設置準備の過程から住民と職員との共同作業として進められ、地区での運営の担い手づくりもその過程で進んでいったところに、その後の活動の発展が準備されたとみることができる。

(2)「ひろば」の活動内容

「ひろば」の活動のメニューは、表1のようにになっている。全体として高齢者を対象とした、また女性中心の活動になっている点は、子育てや障害者の生活支援などの分野や、男性の参加な

ど、今後課題を残している現状でもある。同時に、「ひろば」が、地区、即ちおよそ小学校区を単位とした設置となっているが、より一層生活に身近なところに福祉活動の拠点をもちたいという住民の要望から、町会を単位とした、「町会福祉」の試みも広がってきている。これについては、「ひろば」に先行し、むしろモデルとなった蟻ヶ崎西区町会の活動がよく知られているが、他にもそれぞれ特色を持った内容・形で活動が行われている。ここでは、筆者がこの間直接その活動に触れることができた蟻ヶ崎西区町会、島立地区大庭町会、庄内地区神田町会の事例にそれぞれの特徴を見ておきたい。

表1 地区福祉ひろばの主な事業展開

No	事業名	目的・内容等
1	ふれあい健康教室	・健康相談、体操・レクリエーション、茶話会 ・介護予防の推進 ・お互に支え合う役割を学ぶ
2	健康・福祉づくり相談	・健康や福祉についての身近な総合相談窓口 ・高齢者等の孤独感の解消 ・専門的相談への引継ぎ
3	地区の福祉を語る集い	・住民と職員が地域福祉をざっくばらんに語り合う ・高齢者福祉から子ども、障害者の問題まで
4	健康・福祉づくり学習	・寸劇による介護保険学習、ケアプラン作成講座 ・介護方法、痴呆、高血圧、尿失禁、地域課題の学習
5	ボランティア参加型訪問給食	・ボラが利用者宅へ弁当を配食し安否確認の実施 ・給食ボラの集いで意見交換 ・配食関係の事務
6	介護者の集い／痴呆性高齢者家族の集い	・介護に対するストレス解消、息抜きの場合 ・介護者相互の交流 ・関係職員との情報交換
7	福祉ひろばまつり	・介護用品の展示、福祉トークショー ・落語、手品 ・福祉ひろばの活動紹介、サークル等作品の展示
8	ボランティア活動への支援	・音訳ボランティア、手話学習会等への支援 ・ボラ講座、地区ボラ交流会、ボラ情報の提供
9	福祉施設との交流／子どもとの交流	・共同作業所、児童園、デイサービスセンター、児童センター、保育園、小学校等との交流
10	町会福祉への支援	・出張型ふれあい健康教室 ・レク用品の貸出 ・安心・見守りのネットワークづくり ・職員の派遣
11	サークル活動への支援	・自主的サークルの育成・支援 ・サークル交流会 ・手芸、カラオケ、社交ダンス、囲碁、体操等
12	「福祉ひろばだより」の発行	・福祉ひろば事業の周知、地区の福祉等の情報提供 ・ボランティア活動の紹介
13	その他	・昔をなつかしむ会 ・松本ぼんぼん参加 ・男性の料理教室 ・ふれあいコール ・ひろば寄席 ・高齢者の体験文集 ・グランドゴルフ大会

松本市地区福祉ひろば運営協議会 松商学園短期大学総合研究所編「地区福祉ひろばの効果等に関する調査報告書」2000年 P.47より

(3)「ひろば」にみる学習活動と地域課題のつながり

①蟻ヶ崎西区町会（中心市街地西北部）の福祉のまちづくり

今日蟻ヶ崎西区町会では、「地縁大家族主義」を標榜する、「町会福祉」の実践が行われているが、それは、「蟻の会」と称するボランティアグループの活動に始まる。このグループは、中央公民館の「指導者研究会」で女性問題や福祉問題を学んだ3人の女性が、「学んだことを地域で根付かせたい、住んでよかったと思える町を自分たちでつくりたい」という思いで、福祉活動を始めたのがきっかけでつくられたものである。社会福祉協議会から高齢者の介護の依頼を受けて活動したこともあったが、それでは自分たちの目指すものと違うということで、具体的な活動をする人たちを横につなぐ活動をつくる方向が目指された。町会の女性を全員公民館の「女性部」として、グループは、黒子、仕掛け人になって、青少年補導委員、民生・児童委員、日赤奉仕団、保健補導員、育成部、婦人部、防災部、福祉協力員といった人たちをつなぐ活動を展開した。

その後、公民館職員や市の福祉計画課の援助を得、また実践から提起をするという双方向の関係をつくりながら、「いわゆる共助を、当たり前の『福祉観』とする地域づくり」にとりくみ、グループの活動が、町会の組織の中に位置づけられ、それが住民に理解される中で、「会」の中心メンバーはその後町会長として活躍するに至っている。初の女性会長ということで、当初は旧来のリーダー層の理解・協力を得にくい状況もあったが、町会公民館の新設の取り組みなどを通して乗り越え、みんなで支える町会活動をつくっていった¹⁶⁾。

②島立地区大庭町会（市西部農地を含む住宅地）

島立地区大庭町会の「かぶらの会」も、やはり「町会福祉」を標榜して活動している。活動内容の中心は、町内に住む高齢者の交流活動であるが、生ゴミリサイクルと花づくり、ビオトープづくりなど環境や子育ての活動との接点も見られる。この会の中心メンバーは、公民館の講座での出会いを出発点にしており、自身の人生観や生き方にとって、公民館での講座が決定的な転換をもたらしたという声も聞かれた¹⁷⁾。

③庄内地区神田町会の活動

この地区は市の中央ブロックの東南にあたり農地も見られる郊外にある。地域の氏神である千鹿頭神社の氏子会との密接なつながりなど、伝統的な地縁組織の性格を色濃くもっている町会であるが、町会独自でインターネットのホームページをつくり、住民の情報交流に力を入れたり、事業所単位の参加が多いパレード形態の祭りに町会単位で参加するなど、住民の交流と参加に新しい工夫と努力を重ねている活力のある町会である。

町会には、「安心ネットワークほたるの会」「ほのぼの会」「千鹿頭の緑と環境を守る会」など、高齢者の地域生活支援、地域環境保護に取り組むボランティアグループの活動があるなど、伝統的な地縁組織とボランティアな、あるいはアソシエーションなグループが相互にかかわりあいながら、地域活動の原動力を生み出している点に特徴を持っている¹⁸⁾。

松本市における住民の地域活動は総じて、このように旧来からの地縁組織が基盤となっており、町会公民館を拠点に、高齢者福祉・環境・子育てなど生活課題に関わる活動が地区内における小グループによって展開されている点に特徴がある。「ひろば」の活動は、このような住民の地域活動における「嗜好」をうまく生かした活動の組織方法という性格をもっているのである。

（４）「ひろば」と地区公民館活動に見る住民の地域活動のつながり

地元松商短大（現松本大学）の白戸洋は、コミュニティとアソシエーションといういわば、統合的地域組織と部分的地域組織という基本的な組織の性格の違いをふまえて、コミュニティの未来像として、次の６つをあげている。

①特に高齢化に伴う住民ニーズの顕在化 ②生活者の視点（生活過程と経済過程の統合） ③自治基盤 ④公論の場 ⑤共生の場 ⑥公論と公開性ふまえた新しい公共性

一方「公民館は戦後民主主義の啓蒙・地域民主化の担い手としての役割から、高度経済成長期に生活課題から遠ざかり、地域課題への接近を弱める時期を経て、近年の福祉国家の見直しの流れのなかで、地域福祉の拠点として比重を増している」と公民館活動の歴史を見ている。このような理解には、生涯学習政策のもとでの「現代的課題」に関わる学習として、地域課題へのアプローチが、福祉国家の再編構想とも重なって進められるという観点も含まれている。また、'90年代以降は、国家・市場の二元的な社会秩序に、NPO、協同組合、ボランティアグループなどが加わり、参加論が重要性を増していること、地域福祉ニーズの高まりが、社会教育に学習を通じた人材育成の期待を高めることになっていることなどにも言及している。

白戸は「ひろば事業によって、コミュニティの変革が進行しつつある」と述べ、それは下からのコミュニティづくり、コミュニティの「再構築」であると評価している。そして、そこでは推進協議会が「アソシエーション」として機能しており、地区社協と推進協議会の組織はほぼ重なっているが、社協の事業はメニューがあらかじめ決まっており、それを各団体が分担する形になっていて、事業内容そのものの展開を企画・運営していく「ひろば」推進協議会との違いがあることを強調している。

個人が自己責任で自己実現を図ることを軸とした文部（科学）省の生涯学習政策をうけて、生活課題に公民館が対応できなくなっている部分を、「ひろば」が補完する関係が生まれており、社会福祉事業はサービス提供になっていて、地域課題としてのその位置づけが不明確になっている点を問題にしている。そこで、社会福祉と統合された新しい社会教育の機能を有した福祉ひろば事業が必要になると、白戸は考えるのである。

白戸は、「公」と「共」を結びつける社会課題を共有化することによって、「新しい公共性」を創出する学習が成立すると見ている。この見方は、小林文人の「地域創造型の公民館」や佐藤一子の先の主張（個人の自律性にもとづいた主体的な「共」とそれを共同する「公」の関係性によって構成される新しい公共性）等と同趣旨のものである¹⁹⁾。

「ひろば」活動の意義を公民館活動との連関でとらえ評価しようとした白戸の考察のひとつの

結論は、「コミュニティにおける住民の学習活動と生活諸活動との関係性が検討課題」であるとするものである。「地域福祉活動において学習活動がもつ意味」という本稿のテーマは、白戸の提起する方向における個別的課題の一つという位置づけになろう。

公民館主事・市社会福祉課職員として地区福祉活動、町会福祉活動に関わってきている矢久保学は、このような「ひろば」を含む住民の地域活動を、「社会教育的手法を生かした地域福祉活動」と呼んで、その有効性・可能性を主張している。と同時に、地域福祉が住民自治と地域連帯の基盤の上でこそ、豊かに展開しようという理念は揺るぎないものとしながらも、「町会、町会公民館の二枚看板」によって、いずれかに解消することなく、学習活動の独自性を尊重しながら、その手法を町会活動、特に福祉活動に生かし、NPOやコミュニティビジネスの発想と連携していくことなどの課題をあげ、その点では未だ明快な発展方向を展望できていないのではという問題を提起している。

本稿では、次にこの点について、鈴木敏正の「地域創造教育」論を手がかりに、小地域福祉活動における「社会教育的手法」の有効性、学習活動の意義について若干の考察を試みたい。

4. 小地域福祉活動における「社会教育的手法」の有効性・可能性

鈴木は「地域創造教育」をリアルなものとして構想するために、「協同・協働・共同の響同関係」を提起していたが、松本市において公民館活動や地区福祉ひろばの活動を見たとき、そこに特徴的なのは、町会などの地縁的団体と、市民的協同的団体が併存乃至“混成”している状況であった。蟻ヶ崎西区町会における「蟻の会」、島立地区の「かぶらの会」、そして神田町会の「安心ネットワークホテルの会」などは、それぞれ町会の住民がつくるグループ・組織でありながら、町会の一機能集団としてではなく、要求にもとづく自主的活動グループとして活動しており、それでいて活動の対象を町内住民としていたり、町会内組織（専門部・各種団体）相互のつなぎ役を担うなど身近な地域に活動の根をもっている。鈴木の図式によっても、地縁的団体と市民的協同との間には、個の自立・ジェンダーなどの課題が（分水嶺あるいは乗り越えるべき課題として）設定されている。蟻ヶ崎西区町会の女性会長誕生に至る経過には、旧リーダー層の抵抗を乗り越えていった経験、町会公民館設置にむけて自発的な募金活動が展開された経験など、ジェンダーや個の自立に関わるテーマが明瞭に現れていた。各「ひろば」のコーディネーターからのヒアリングでも、それぞれ地域の保守的リーダー層の理解を得、信頼関係を築くことが活動の立ち上げにあたっての大きな課題であったことが共通して聞かれた。

松本の公民館史を全体としてみたとき、'60年代を中心とする高度経済成長期における一定の活動の停滞や、地域課題・生活課題からの乖離といった傾向をくぐってはいるが、地区や町会単位で見たとき、“お茶飲み会”型コミュニケーションの習慣もあり、地縁的団体が、少子高齢化という新たなステージを迎えつつある地域社会で、その機能のリニューアル、市民的協同グループとの相互干渉という局面を迎えたと見ることはできるのではないだろうか。この「リニューア

ル」の局面をどうとらえるかという課題は、冒頭で述べた「住民が生活主体としての力量を形成し、自治能力を高めていくという積極的可能性」に関わる論点である。「自治能力を高めていく」ということは、自らの権利性に根ざして、その生活上のニーズを充足し、身近な地域生活における協同の関係をつくりだしていく主体となっていくこと、そのために必要な力を獲得していくことに他ならない。

今日の「分権化」の流れ（政策）は、「地域単位の受益者負担主義を担う自治体づくり」としての性格をもっており、それは市民個人のレベルでは、自立・自助、自己責任論にたった生活ニーズの自己充足への圧力として現れる。「自治体の国依存からの脱却」は、「市民の行政依存からの脱却」と読み替えられることになる。町内会や近隣関係における住民の素朴な助け合い意識が、市場化になじまないサービス・事業分野に無償・低廉な労働力として調達されることになってしまふのである²⁰⁾。

そうならないためには、住民が今日の社会構造に働いている力、「公」「共」「私」の関係のあり方、市場化による「共」の「私化」や、「私」に対する「公」の名による権力的統制・介入等の実態を正しく見抜くという、「住民の社会的評価能力」が必要であり、この住民の評価能力に依拠した、公共的自治体像の再生が、市場の評価能力に依拠した経営体論的自治体像との争点となっている²¹⁾。

この、自治能力、社会的評価能力の形成のためには、助け合いの活動や交流のためのイベント、教養文化的活動では不十分であり、それらの活動に含まれる学習的契機を取り出し、独自に追求する場をつくっていくこと、技術的・問題解決的学習にとどまらず、科学の系統的な学習にまで発展させていく自覚的取り組みが必要である。「社会教育的手法」による、地域福祉活動の展開にあっても、独自の学習組織論が必要で、公民館活動の独自性が保たれる必要性がそこにある。松本における「ひろば」の活動においては、この構造が、たとえ自覚的でないまでもその活動に含まれているところ、つまり学習の契機を含んで住民の地域活動が進められる構造が歴史的経験として形成されてきたところに小地域福祉活動が自律的に発展していける条件がある。つまり、相互的發展の構造である。

おわりに

本稿の課題は、地域福祉活動ブームともいわれる今日、そしてボランティアグループやNPOが、公共性の第三の担い手として注目される状況にあって、それらが住民の権利性に根ざした主体的地域づくり活動として発展していくための不可欠の要素として、学習活動をとらえることにある。

結論的にいうなら、「ひろば」を中心とする松本の事例が示唆しているのは、学習活動がもつ“二重の媒介性”である。公民館活動、それも地区・町会のレベルでの学習活動があること、それは“学習”を独自に追求する社会教育職員（公民館主事）が存在することによって支えられて

いる。見かけは「自治公民館」に酷似していても、松本市においては、町会と町会公民館の組織は独自性をもち、「ひろば」は、“福祉の公民館”として、これもまた独自にその内容・活動がつくられてきている。現在のかたちがベストかどうかはおくとして、学習活動と福祉活動、自治活動のそれぞれが独自の展開が可能な施設・地域組織がつけられていることの意義は大きい。地域活動を通じた学習、学習を通じた地域活動の担い手の力量形成、この相互関係が媒介性の一つである。

もうひとつの媒介性は、拠点が地区・町会という住民にとってより身近なところにおかれ、地域課題・生活課題を町会・地区レベルから、全市・県、全国・世界的視野へとつないでいるところ、学習活動の拡がりにおける媒介性である。そこには、地区館や中央館が主催する講座や市民セミナーのような全市的な規模で広く関心を共有する市民を結集する活動などが、さらに大学などの教育機関との連携も関わっている。

昨今の地域福祉組織化の流れのなかで、社会福祉協議会がもっている意義、役割は依然大きなものがある。社協は、介護保険制度のもとでは一事業者の位置におかれつつ、事業活動と地域組織化活動のいずれに重点をおいて今後の活動を展開していくかが問われており、「公的組織」として住民に認知されてきた傾向が強いことを考慮に入れると、収益性の見込みにくい事業や地域組織化に果たすべき役割が大きいといえる。しかし、少なくない社協でそうした活動への住民の自主的参加を得ることが難しいという声が聞かれる。子育てや障害者の地域生活支援などにかかわるボランティアグループのネットワーク活動が活発に展開されていても、それらとの連携に苦慮している地域社協もある。そのような困難を乗り越える鍵は、地域福祉活動そのものの展開方法ではなく、上記の二重の媒介性をふまえた取り組みの方向ではないだろうか。つまり、身近な地域における住民の学習活動を活性化する公民館を拠点とした社会教育・生涯学習の活動の強化と社協活動も含め、社会福祉行政の連携が求められているのである。

注

1) 岡幸江「地域で人間らしく生きる権利と福祉NPO」『月刊 社会教育』 国土社 2003年9月号 PP.4-11

2) 次世代育成支援対策推進法など、新たな取り組みが厚生（労働）行政によっても進められつつある。例えば、2003年3月に決定された「次世代育成支援に関する当面の取組方針」（少子化対策推進関係閣僚会議）では、「今後の推進方策」として、以下の4点をあげている。

○平成15年及び16年の2年間を次世代育成支援対策の「基盤整備期間」と位置づけ、一連の立法措置を講じる。○平成15年においては、地方公共団体及び企業における10年間の集中的・計画的な取組を促進するための「次世代育成支援対策推進法案」及び「児童福祉法改正法案」を提出。○平成16年においては、「児童手当制度の見直し」、「育児休業制度等の見直し」、「多様な働き方を実現するための条件整備」等について、幅広く検討を行った上で所要の法案を提出。○さらに、平成17年度からの市町村、都道府県、事業主の行動計画の円滑な実施を支援するほか、今後の少子化や対策の進展状況等を踏まえつつ、必要な取組方策について引き続き検討。

- 3) 白戸洋「コミュニティの再構築の可能性と課題—松本市福祉ひろば事業における住民自治と学習活動—」松商短大論叢第50号2001年3月より。以下、白戸の引用は、同誌による。
- 4) 公共性をめぐる理論的問題の検討のための予備的作業を行ったのが、筆者の以下の文献である。
 - ・「消費社会におけるコミュニケーション的行為について」『福祉社会研究』第1号 京都府立大学福祉社会研究会 2000年 pp.81-90
 - ・同「公共性の問い直しと教育改革」, 前掲書 第2号 2001年 pp.74-82
- 5) 鈴木敏正「地域をつくる学びと地域的公共圏の形成」ポリティーク06 労働旬報社 2003年3月 pp.102-108
松川町においては、社会教育職員が、保健婦（保健師）、栄養士等と連携して、課題、年齢階層、居住地別に、健康学習のグループを組織し、日常的な学習活動を継続すると共に、年1回「健康を考える集会」を開催して、各グループの活動の交流・時々の重要なトピック（介護保険制度など）についての学習に取り組んでいる。活動は既に20年以上に及び、作られたグループは、延べ200を越える。松川町における健康学習の取り組みの詳細については、各年度の集会の報告書や次の文献参照。松下拡『健康学習とその展開』勁草書房 1990年
- 6) 松本市における社会教育・生涯学習の計画化の経緯については、『松本市公民館活動史』（2000年）に詳しいが、そのなかで、1994年に策定された「ずくだせZUKUDASU—学びの森づくり 松本市生涯学習基本構想」は、肩書きにとらわれない多分野にわたる市民20名の懇話会委員からなる松本市生涯学習懇話会、この懇話会委員と職員のプロジェクトチームからなる分野別の分科会討議により、市民の学習活動・まちづくり活動を掘り下げ、まとめられた。（この構想は、正式の市の生涯学習計画とはならず、教育委員会から「参考資料」として発刊された）
- 7) 倉吉市が1958年の市の自治連合会、久美浜町が1960年の区長会での決定
- 8) 大前哲彦 集落・自治公民館の運営と住民参加 1.自治公民館の誕生～3.集落・自治公民館研究の今日的視点 日本社会教育学会編『現代公民館の創造』東洋館出版社 1999年 第4部第2章 pp.372-374
- 9) 津高正文『戦後日本社会教育史の研究』 昭和出版 1981年 p.225-259
- 10) 小林平造 集落・自治公民館の運営と住民参加 5.集落・自治公民館研究の展開 日本社会教育学会編 前掲書 第4部第2章 pp.377-378
- 11) 佐藤一子『生涯学習と社会参加』 東京大学出版会 1998年 pp.184-191
- 12) 松本市地区福祉ひろば条例 1995年3月13日条例第2号 より
- 13) 「ひろば」の基盤となる住民の活動、「ひろば」の理念と原則、機能、役割については、以下のよう
な項目があげられている。
 - 「5つの理念」：私たちの「福祉」の拠点／「福祉」を軸に地域が変わる／生き生き人生の健康づくり 福祉ひろばは学びのひろば／松本に「福祉文化」を創造する
 - 原則：身近な地域／住民主体 住民参加／福祉の社会化／福祉の正常化／地域協同／地域課題／学習と実践
 - 「6つの機能」：住民のふれあいの場／相談の窓口／地域の健康づくり／地域の福祉づくり ボランティア支援／福祉の担い手づくり
 - 「役割」：地区福祉ひろばはよろず相談所／地域の見守り体制づくり／住民が主体の健康づくり 交流を通じ生きるための支えあい／地区福祉ひろばから広げる障害者福祉 介護者と地区福祉ひろば／地域リハビリテーションと地区福祉ひろば／自主的なボランティア活動 福祉文化を育てる「地区福祉を語る集い」
- 14) 施設は2002年3月現在26地区で整備済。施設未整備地区は、他の公共施設を利用している。「ひろば」の設置が、29地区福祉拠点整備事業として始まったことによって、22館構想実現後、市中心部での増設を行っていた公民館も29館を整備目標とをすることが、市の第6次基本計画（1995年）で盛り込まれた。

- 15) 手塚英男 公民館運営審議会委員の研修会での講演から。

他に、「生涯学習と福祉が出会うとき」島田修一編『生涯学習のあらたな地平』国土社 1996年 PP.41-71参照

- 16) 「地縁大家族主義」の考え方については、次の「福祉のまちづくり宣言」にその趣旨があらわれている。

福祉のまちづくり宣言

蟻ヶ崎西区町会は私たちの家庭です。道路は家の廊下で、各家庭はそれぞれの部屋です。「ふれあいひろば」は、みんなの居間です。一人ひとりが主役で、お互いに自己を高めあいます。思いやりと優しい心を育て、支え合いの輪を広げます。人権と平等を大切にしながら、誰もが安心して暮らせる住みよい町、誇れる町づくりを目指します。

- 17) この会の活動は、町会公民館を会場に、原則として月1回集まりをもち、特に内容を定めないお茶飲み会から、体操など健康学習、手芸、冬季にはアイスクャンドルづくりなど、工夫して楽しみながら、町内に住む高齢者の交流サロンとしての活動を続けている。中心メンバーには、保健婦、看護婦の経験者もありそれぞれの経験を生かしながら、きっちりした計画は定めず、会合の都度次の企画を決めるなど負担にならない活動にも心がけている。

- 18) 「ホタルの会」は、2001年に発足し、一人暮らしの老人の生活援助、雪かき、庭木の手入れ、水道蛇口の水漏れ修理など身近な生活の支援活動を行っている。この会は、神田町会にある8つのボランティア団体の有志が発起人となり、個人・法人26名の賛同者をもってスタートしている。結成総会では、自発性、無償制、公益性等ボランティア活動の原則を確認し、大学教員・市職員などを招いた学習会を開くなどして、活動方針を定めていっている。地域通貨の発行や他のボランティア団体への協力などにも取り組んでいる。1973年に発足した「ほのほの会」は、町会で一番古いボランティア団体で、お茶飲み会、食事会、体操、ゲーム、血圧測定など交流・健康づくりを中心に取り組んでいる。活動の世話役にあたる会員数は10名、集まりへの参加者は20～30名程度。以上の内容は、2003年8月1日の現地ヒアリングでの資料より要約。

「町会福祉」については、図4のようにイメージされている。

- 19) 小林文人は、「公民館をとりまく環境や条件は、この間に残念ながら悪い方へ進んでいる」としつつも、公民館の事業数、利用者が増加し、プログラムの多彩な展開が見られることに、公民館に対する社会的期待の増大を見ている。そして、公民館実践の新たな流れとして、次の7つをあげるとともに、21世紀の公民館の主要な課題として4つのキーワードを示している。

小林文人編 『これからの公民館 新しい時代への挑戦』 国土社 1999年 pp.29-41

7つの柱①過疎化、高齢化など深刻化する地域問題への取り組みと、地場産業をも視野に入れた地域づくりの実践②集落の自治と活性化を推進する自治公民館、集落公民館（沖縄）の活動③障害者の学習権保障と社会参加をめざす公民館実践の拡がり④エンパワメント概念の登場と人権学習⑤国際識字年を契機とする識字実践への挑戦、民族共生をめざす外国籍住民のための公民館事業の試み⑥活発な市民活動を背景とするNPO法運動、文化協同運動、ボランティア活動等と公民館の関わり、その模索⑦生涯学習「計画」下の各種類似施設、関連施設・機関との連携とネットワークの形成、類似諸施設の公民館事業の展開

21世紀の公民館に向けての助走のための4つのキーワード

①地域：地域創造型公民館へ（自治公民館の再評価） ②協同：特にアソシエーションな団体・グループとの協同（NPOなど） ③参加：市民主体の活動への参加 行政が民へ参加 ④支援：参加の保障

- 20) 二宮厚美「分権化時代の自治体改革をめぐる争点」ポリティーク06 労働旬報社 2003年3月 p.51

- 21) 二宮 前掲書 p.66

(2003年9月9日受理)

(つきやま たかし 福祉社会学部教授)

「町会福祉」の推進

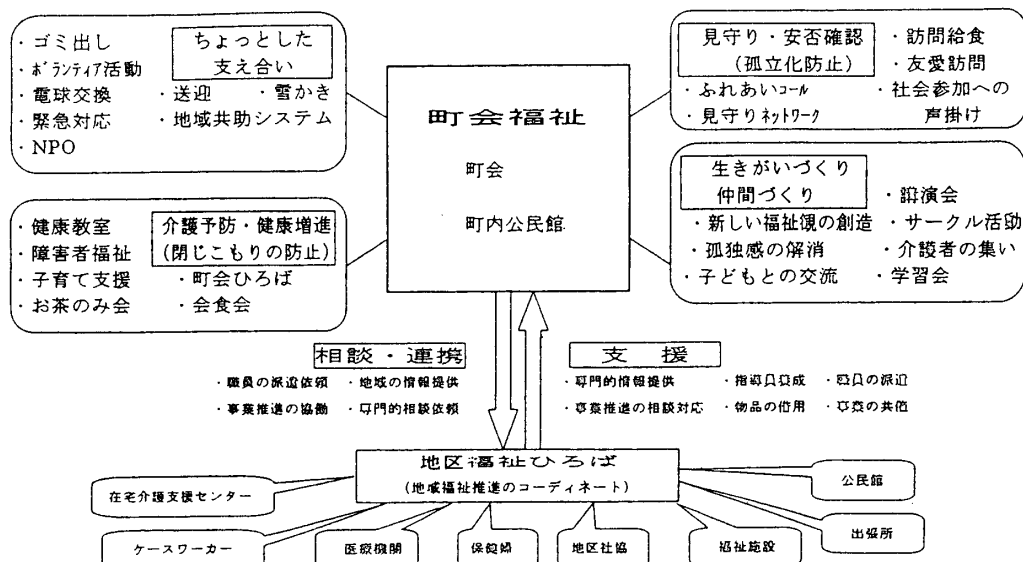


図 6-4 「町会福祉」と学習参加型地域づくり

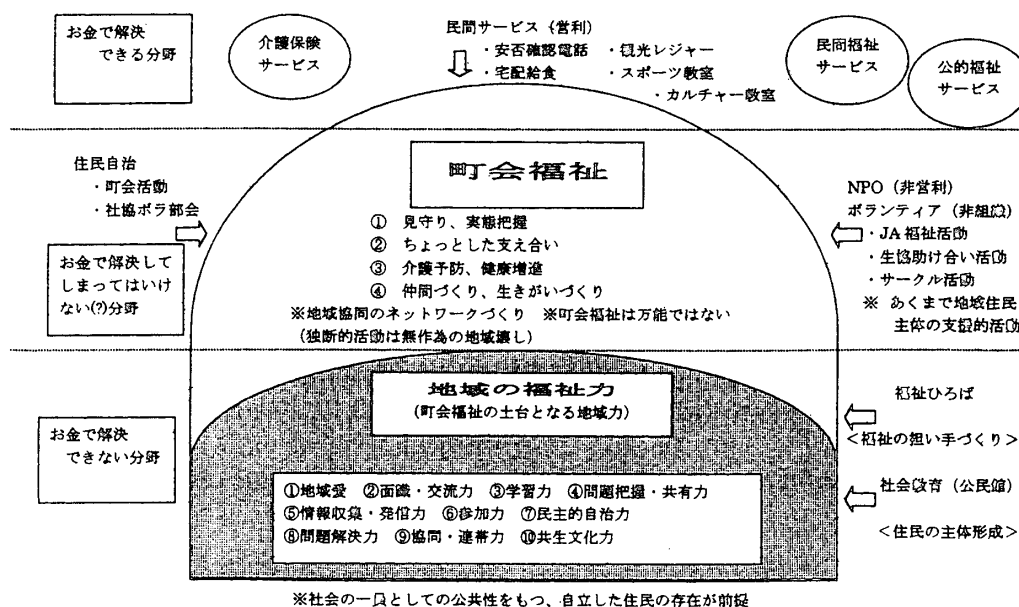


図 4 「町会福祉」のイメージ

松本市地区福祉ひろば運営協議会 松商学園短期大学総合研究所編「地区福祉ひろばの効果等に関する調査報告書」2000年 P.88より